

# 中山間地域直接支払い制度の政策評価の試み

田 嶋 義 介

1. はじめに
2. 全国より厳しい鳥根県の中山間地域
3. スタートした直接支払い制度
4. 実情を鳥根県内の3町村、5集落に見る
5. 鳥根県の実施状況
6. 全国の実施状況
7. 農家は新制度をどう受け止めているか
8. 政策評価の試み

## 1. は じ め に

日本の中山間地域は、農家数、農地面積などで全国の約4割を占め、食料生産と環境保全に重要な役割を担っている。しかし、農地に急傾斜地が多く、基盤整備の遅れなど不利な条件に置かれていることから、人口流出が続く、過疎・高齢化に悩まされ、山林も荒れてきている。近年では、上流部の山地への豪雨が下流の都市部へ大きな災害をもたらすようになった。このため、中山間地域の農林業が持つ水源かん養や洪水防止機能などの多面的機能が見直されるようになった。

1999年7月に成立した食料・農業・農村基本法（新基本法）は、「国が中山間地域で農業生産活動が継続的に行なわれるように、農業の生産条件の不利を補う支援をし、多面的機能を確保するための施策を講じる」（35条）ことを定めた。これに沿って、中山間地域への初の直接支払い制度が2000年4月からスタートした。

鳥根県の中山間地域は全県に占める比率が全国平均より高く、全国に比べて大きな比重を占めている。全国の人口はまだ増えている。しかし、鳥根県の人口は1955年に929,066人と過去最高を記録して以来、高度成長に伴い先進工業地帯への流出が続く、75年には768,886人まで減った。その後、85年に794,629人まで盛り返したが、再び減少に転じ、2000年の国勢調査では761,503人に落ちた。過疎・高齢化は全国平均より厳しい状況を示している。このため、鳥根県は議員提案で、99年3月に国に先立って、県中山間地域活性化基本条例を制定した。そして、99年からの3年間に中山間地域の1集落に各100万円を交

付する集落維持・活性化緊急対策事業を始めている。

このレポートは、直接支払い制度が中山間地域にどんな効果を持つかという政策評価を中心に2000年4月から始めた調査・研究の中間報告である。まだ、各集落へのアンケートも実施していないので、不完全なものだが、調査・研究の試みを記したものと、ご理解を願いたい。

## 2. 全国より厳しい島根県の中山間地域

中山間地域は、農林統計で、全市町村を都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の4つに区分した場合の中間農業地域と山間農業地域とを合わせた地域をいう。

山間農業地域は、林野率が80%以上、耕地率が10%未満の市町村だ。中間農業地域は、平地農業地域と山間農業地域の中間的な地域であり、林野率は50%～80%で、耕地は傾斜地が多い市町村である、と定義されている。

中山間地域は、表1に見られるように、全国では農家数で42%、耕地面積で41%を占める。65歳以上の人の比率である高齢化率は平均より6.8ポイントも高く、農業粗生産額では37%を占めるにすぎない。

島根県では、農家数で全県の57.6%、耕地面積で60.8%を占め、全国平均よりかなり比重が高い。高齢化率は県平均より5.2ポイントも高く、農業粗生産額は50.4%を占めている。中山間地域問題が島根県にとっては全国よりかなり重い要素を持つことを示している。

表1 全国と島根県の中山間地域の割合（カッコ内は%）

	全 国	中山間地域	島根県	中山間地域
総面積（千 ha）	37,128	25,271 (68)	662,5	562,0 (84.8)
耕地面積（千 ha）	5,038	2,085 (41)	38.7	23.6 (60.8)
人口（万人）	12,557	1,747 (14)	77.1	32.7 (42.3)
高齢者比率（%）	14.5	21.7	21.7	26.9
総農家数（千戸）	3,444	1,460 (42)	5.46	3.15 (57.6)
農家人口（万人）	1,508	602 (42.4)	22.9	12.1 (52.8)
農業粗生産額（億円）	105,846	38,914 (37)	715.5	360.3 (50.4)

注：全国は95年の農業センサスなどによる「中山間地域対策ハンドブック」（財団法人ふるさと情報センター編）から。島根県は95年の国勢調査などによる県中山間地域活性化計画から。島根県の中山間地域は基本条例に基づく指定地域なので、農林統計の中山間地域よりやや広い。

## 3. スタートした直接支払い制度

中山間地域への直接支払い制度の実施は「日本農村に対する政策転換」（小川全夫・九州大学大学院人間環境学研究院教授）とされる。農政がこれまで農産物の価格政策で農家

の所得補償を目指してきたのに対し、価格と所得補償を切り離し、いわゆるディカップリングして、農産物の価格と無関係に、急傾斜の農地などの条件不利地域を耕作して、環境保全などに役立っていることに交付金を出して、所得を補償しようというものだからだ。

国際的には、ディカップリングは EU（欧州連合）が EC 時代の1975年に、すでに共通農業政策の中に、条件不利地域への所得補償として導入された、という。日本では、92年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」の中で、初めてディカップリングが問題にされた。それ以来、論議されてきた、という<sup>1)</sup>。

この新制度は、正式には中山間地域等直接支払い交付金という。補助金ではない。その目的は、農水省によると、国土保全、水源かん養、良好な景観形成などの多面的機能を発揮している中山間地域では、高齢化が進む中、平地地域と比べて農業の生産条件が不利な地域があることから、担い手の減少、耕作放棄地の増加などで多面的機能の低下がとくに懸念されている。このため、担い手の育成などによる農業生産活動の維持を通じて、中山間地域の耕作放棄の発生を防止し、多面的機能を確保する観点から実施する、となっている。

仕組みは、対象地域は、特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興開発特別措置法、奄美群島振興開発法、小笠原諸島振興開発特別措置法の8つの地域振興立法の指定地域。

このうちの対象農地は、①急傾斜農地（傾斜度が田は1/20以上、畑15度以上）②自然条件により小区画・不整形な水田（大多数が30a未満で平均20a以下）③草地の比率が70%以上地域の草地④傾斜採草地⑤市町村長の判断により対象となる農地（水田で1/100以上、畑8度以上の緩傾斜農地で、高齢化率・耕作放棄率の高い農地）⑥地域の実態に応じて、知事が指定する地域、のいずれかで、1ha以上の面的なまとまりのある農地だ。

これらの農地で、耕作放棄の防止などのための取り組みや生産性・収益の向上、担い手の定着などの目標を記載した集落協定または個別協定を市町村長と結び、5年以上継続して農業生産活動を行なう農業者、生産組織、第三セクターが交付の対象になる。

交付の単価は、表2のように地目によって違う。最高は傾斜度1/20以上の水田で、10a当たり21,000円。新規就農や担い手が条件不利な農地を引き受けて規模拡大する場合は上乗せ措置が設けられている。

この単価は、平地と比較して水田の傾斜度などの生産条件による格差の8割を補償することを目安に決められた、という。農水省によると、96年の統計で傾斜1/100未満の平坦地の水田経営規模は1戸平均1.36haなのに、1/20以上の地域では0.98ha。労働生産性は急傾斜地は平坦地の約半分しかなく、農業所得は平坦地が1戸平均576,000円なのに、急傾斜地は317,000円にとどまった。

制度の実施主体は市町村で、実施期間は2000年度から2004年度までの5年間で、5年後に制度の見直しが行なわれる。交付金については、「市町村が集落協定による共同取り組

表2 地目別の交付単価

地 目	区分 (傾斜度)	10a 当たり単価
水 田	1/20以上	21,000円
	1/100～1/20未満	8,000円
畑	15度以上	11,500円
	8～15度未満	3,500円
草 地	草地率 (70%以上)	1,500円
	8～15度未満	3,000円
	15度以上	10,500円
採草放牧地	15度以上	1,000円
	8～15度未満	300円

み活動を通じて耕作放棄を防止するとの観点から、集落が交付額のおおむね半分以上を共同取り組み活動に充てるように指導する」とされ、農家の手に直接渡るのは交付金の約半分となる。

事業規模は700億円。8法指定地域内では、国が半分、残りを都道府県と市町村が半分ずつ負担。知事特認地域では、国、都道府県、市町村が1/3ずつ負担する。農水省に330億円が予算化され、地方交付税で330億円、残りを都道府県、市町村が負担する。

事業実施に当たって、農水省は「日本の農政史上例のないものであり、広く国民の理解を得るためには、明確かつ合理的・客観的な基準の下に透明性を確保する必要がある」(農水省事務次官の実施要領)とし、国民合意の必要が強調されている。

このため、国には事業効果の評価などを行なう第三者機関として、中山間地域等総合対策検討会(座長・祖田修京大教授)、都道府県には実施状況の点検などをする第三者機関、島根県の場合は県中山間地域等振興対策検討会(委員長・谷口憲治島根大学教授)がそれぞれ置かれた。集落協定に盛り込まれた担い手の定着などの目標が達成されているかどうか、などの政策評価は隔年ごとに、市町村長が実施し、知事に報告、第三者機関で検討し、さらに農水省が評価をする、と定められている。

農家がどんな生産をしているかではなく、耕作していることに対して交付するだけに、“バラマキ農政”との批判を予期し、対応しようとしたものと、見られている。

#### 4. 実情を島根県内の3町村の5集落に見る

島根県は大きく出雲部と石見部に分かれる。住民の気風や社会基盤の整備状況が違う。そこで、直接支払い制度の実情を調べるために、出雲部から竹下元首相の出身地である掛合町、石見部から石見町を選んだ。もうひとつ、県外との交流に力を入れている柿木村を交流人口の増加が中山間地域にどんな影響を与えるか、をつかむために調査地とした。

掛合町と石見町では、町の平均高齢化率に近い集落とそれより相当高い集落の二つを選んだ。過疎・高齢化率によって、集落が受ける影響は違ふだろうという想定からだ。柿木村では、棚田トラストや棚田オーナー制度をしている大井谷集落を対象にした。

(1) 掛合町では

「いい制度だけど、5年ほど遅いなあ」。本谷集落の代表者である原重徳さん(70)は話す。一方、「コメが安くなっているうえに、減反もしている。交付金はその補てんだ、ということで助かっている。この施策で多少は元気づけられている」と語るのは寺谷上集落の多賀谷譲さん(73)だ。

二つの集落はいずれも国道54号から山間部に入ったところにある。本谷集落の方が山あいが多く、61人が住むが、高齢化率は63.9%に達し、町平均の30.6%をはるかに超えている(99年の県中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業の予備調査)。一番高い耕作地は標高約450mにあり、国道から100mも上がった所だ。寺谷上集落は62人で、高齢化率は35.5%だ。

本谷集落は25戸あるが、農家は18戸。このうち、2000年度は10人しか集落協定に加わらなかった。1人当たりの耕作面積は平均46aだ。兼業農家ばかりだ。80歳前後の人が3人おり、「協定に参加したくても、あと5年間も農業を続けるのは無理。責任が持てない」といって、加わらないケースがあった。農水省の実施要領が「耕作や維持管理が協定農用地で行なわれなかった場合には、死亡や病気などの不可抗力のケースを除いて、交付金を協定年度にさかのぼって、返還を求める」と厳しくしているためだ。

協定参加者は58歳が1人、60歳代6人、70歳代3人。40歳代が1人いたが、所有する農地が「1ha以上の面的なまとまりのある農地」という条件に合わず、協定に入れなかった。

協定では、農業機械のオペレーターを1人養成して、担い手づくりに役立てることや水路、農道の管理などの共同作業は全戸で行なう。多面的機能の増進活動としては、周辺林地の下草刈りや秋祭りに笛や太鼓で行なう「はやしこ」という伝統芸能を伝承していくことを掲げている。

寺谷上集落は農家14戸が全戸加入、集落外から耕作にきている2戸も加わっている。参加者の耕作面積は平均58a。40歳代6人、50歳代4人、60歳代3人、70歳代2人、80歳代1人が年齢構成。

40、50歳代が多いせいか、まとまりがある。松村春代さん(74)は、98年に夫を亡くした。広島にいる長男が2カ月に3回ほど帰って、農業を手伝ってくれるが、普段は1人暮らし。「共同作業は私1人だから、大変。だから、最初は参加することに躊躇した。だが、私が病気をして、やれん時には協力をしてくれるということで入らせてもらった。迷惑をかけることばかりです」と春代さんはいふ。

代表者の松村一登さんらが中心になって、話し合い、「だれかが耕作をできなくなっても、共同でやって、5年間は続けよう」ということでまとまった。互いに助け合わない、集

落が続かないという気持ちのせいだった。

もう一つ「高齢化が段々と進むから、集団営農をしないといけない。そうすれば、だれかが田んぼをやってくれることになるから。子どもがやってくれるかどうかはわかりませんが……。そのために、共同作業場がほしい。それもあって、みんなでやろう」(松村代表)という思いも強かった。

そのために、田植機2台、コンバイン1台を共同購入する目標を立て、将来は、中核となる担い手に集落の相当な農地を集積し、これを残りのメンバーが補完する形で集落組織を完成させることを目指している。10aある耕作放棄地も草刈りをし、管理する。

寺谷上集落は初年度170万円の交付金を半分は農家で分配したが、残りの大半の67万円を集団営農をめざす機械購入のために積み立てた。目標は1,000万円である。

本谷集落は80万円の交付金の半分以上を農家に配分。ここも、将来の集団営農などに備えて約22万円を積み立てた。農道や水路の掃除などの共同作業に日当を1人5,000円出した。「カネを出せるようになったので、共同でやろうという意識が出てきた」と原代表は喜ぶ。

町全体の交付金は2000年度4,739万円。同じ年の農協を通じたコメの販売額は8,211万円、同様な子牛130頭の販売額は4,753万円だったので、交付金はコメの約半分、子牛の販売額に匹敵した。

掛合町の人口は85年の4,490人から2000年は3,905人と4,000人の大台を割り込んだ。制度の対象集落は40だが、2000年度は38集落が協定を結んだ。残りの2集落は、協定をまとめあげるのに必要なリーダーが欠けていたとか少し様子を見てから、などの理由で見送った、そうだった。

## (2) 石見町では

「非常にええ制度。集落から荒廃地を出さんようにというのが主眼でしょう。これに乗って、そう取り組んでいく。その動機づけになる」と評価するのは青笹集落の代表者の青山忠美さん(72)。花ノ木集落の代表者の山崎一憲さん(64)も「一番心配なのは集落の崩壊。高齢化で段々と共同化しないとやっていけなくなる。それを補助金が出ると、利用してやれる。もう少しカネをくれれば、機械を買って、若い者が少しは残ってやれるのになあ」と話す。

石見町は、高速道路の中国道から分岐して浜田市に抜ける高速道路・浜田道の瑞穂インターチェンジから車で約10分。山に囲まれた景色のいい盆地にある。町がハープの「香木の森」を建設するなど観光に力を入れている。それでも、町の人口は85年の7,281人が2000年には6,484人に落ちた。この二つの集落は、町の中心部の盆地から車で約20分の山あいにある。

青笹集落は36人が暮らし、高齢化率は44.4%と町の平均30%を大きく上回る。花ノ木集落は28人が住み、35.7%と平均に近い。

青笹集落は青笹上の段と青笹下の段の二つに分かれている。16戸はすべて農家。協定参

加者は15戸。残りの1戸は引越し、青山さんが耕作をしているので、実質的には全戸が加わっている。1戸当たりの平均85a。40、50歳代は6人で、大半が60、70歳代だ。

青笹集落は耕作放棄地が出ている。だから、将来は、集落リーダーやオペレーターを育成して、確保し、青笹上と青笹下で1カ所ずつ共同作業ができるようにするのが目標。15戸のうち、6戸に長男がいる。だが、青山さんは「家を継いでくれるかどうか。みんなで頑張っておれば、こちらに帰ってくれまいかと、かすかな希望を持っていないと生きていけない」という。夫を亡くし、周囲の人たちに耕作をしてもらっている主婦（60）は「今が大事。先のことは考えない」と嘆く。

花ノ木集落はユニークだ。集落に住む農家6戸と非農家2戸が農業集団組合を97年に結成した。今回の協定にも、この6戸と他の集落から耕作にきている3戸のほかに農業集団組合が入っている。つまり商業とサラリーマンの2人が参加しているわけだ。40歳代1人、50歳代6人、60歳代2人、70、80歳代各1人。平均耕地面積は53aにしかない。

花ノ木集落にはかつて8戸の農家があったが、2戸が病死や事故死などで廃農、約1haの水田が耕作放棄となった。その水田は集落の中心部にあり、放置すると、回りの水田に病害虫がすぐ飛んでくる危険性があった。そこで、みんなで管理し、レンゲなどの景観作物を植えた。それが共同化のきっかけだった。

町は耕作放棄地をなくすため、98年度から独自に、農地10a当たり5年間で10万円を交付する集落営農確立事業をスタートさせた。花ノ木集落の農業集団組合はその適用第1号となった。それで、この直接支払い制度にも乗りやすかったという。

この地域には、昔から「手間替え」と呼ばれる助け合いの精神があったことが組合結成につながった。50歳代の人が多かったことも幸いした。

青笹集落は青笹下の段にも青笹上の段にも集会所がなかった。それで、「ちょっと家を借りるのは大変だし、若い人が帰ってきて、騒げるように」と両地区で合同の集会所を建てることにした。「これからはみんなで寄って、助け合わないといけない」という思いも手伝った。県の集落活性化緊急対策事業の100万円を使って、鉄筋コンクリートで基礎を打ち、6畳ぐらいの集会所を建てた。

直接支払い制度の交付金は264万円。半分は各農家に分け、残りのうちから集会所の水回りやトイレの整備をした。

花ノ木集落の交付金は約132万円。非農家の人に加わっているのも、集落では個人に配分しない。共同作業用の動力噴霧機の購入や集会所の改築など共同で使った。山あいの集会所にはめずらしく、カラオケ装置、パソコン、エアコンが揃っている。山崎代表は「5年以内に農家が1戸は減る。10年経てば、半減するだろう。共同化していく以外にないんだよ」とため息をつく。

石見町では、協定対象集落は75、このうち67集落が協定を結んだ。協定に至らない集落はやはりリーダー不足が一番響いた、という。

交付金総額は2000年度で1億1950万円。農協を通じたコメの販売額3億1300万円の約3分の1に相当した。

(3) 柿木村では

柿木村は、益田市から国道9号で山口市に向かい、途中の日原町で国道187号に入って、約50分、中国自動車道の六日市I・Cから20分の山あいにある。村の真中を全国でも数少ないダムのない清流、高津川とその支流の福川川がゆっくりと流れる。1889年(明治22年)、日本に初めて本格的な地方制度として、市制町村制が敷かれた際、柿木村となって以来、一度も合併していない。

人口は1889年に2,360人だったのが、2000年には1,848人だ。111年間で512人の減少にとどまっている。1981年に、村民たちが「有機農業研究会」を発足させた。その前年に隣の山口県岩国市の消費者との交流が始まっていた。無農薬野菜や加工品を届けた。

柿木村は91年に、総合振興計画に「健康と有機農業の里」をキャッチフレーズにした村づくりを宣言した。そして、U・I・Jターンにも力を入れ、93年度から99年度までの7年間にU・Iターンは78家族、131人にのぼっている。

2001年から2010年までの総合振興計画では、「年間6家族、24人のUターン、新規流入者があれば、10年後も現在の人口を維持できる」との人口推計から、今後10年間に60家族用の新規雇用を生む産業作りをめざして、動いている。

大井谷集落の棚田は、約600枚もあり、古くは約600年前の室町時代に築かれ、幾度の積み直しや補修を経て、今日に引き継がれている。水田は30年前までは17haあったが、減反政策や高齢化などで約8haまでに減っている。「日本の棚田100選」の一つに選ばれている。

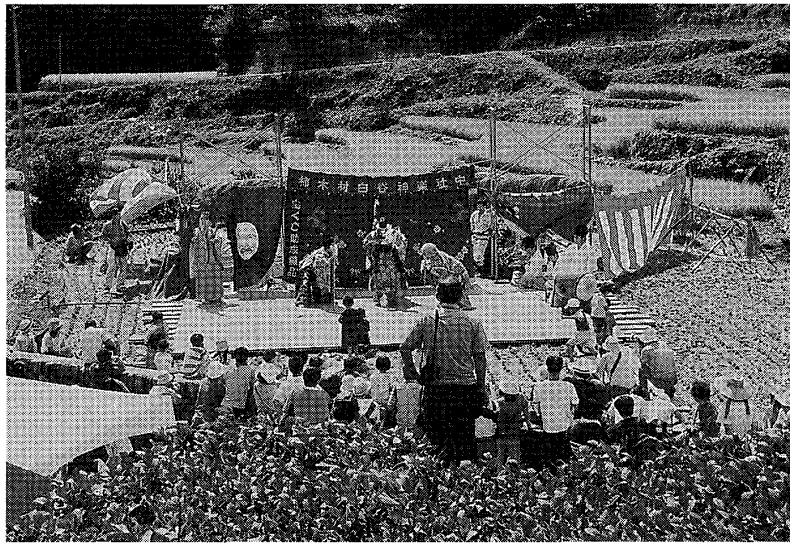
そんな中で、98年に「棚田を考える会」が開かれ、大井谷の棚田を生かした地域づくりが論議された。そして、棚田保全を通じて地域振興を図るために、大井谷の住民によって「助はんどうの会」(たすけはんどうのかい)が結成された。

「助はんどう」とは、大井谷の一番高い所にある屋敷の横の地下水が湧き出る所にある、中心部が30cmの深さに削られた直径1.2mの石。昔、かんばつで集落に水がなくなりかけた時に、住民たちがここにだけわずかにたまる水を分け合って飲んで生き延びたことから、こう呼ばれるようになった、と伝えられている。

条件の厳しい棚田地域の保全ができなければ、零細経営農家の多い柿木村のような地域は淘汰されていくのではないか。そうならないようにするには、棚田地域の特性を生かした農業を確立する必要がある、そうできれば村の農業を活性化させるモデル地区になりうるのではないか。そうした意味で、大井谷地域そのものが村の「助はんどう」であり、中山間地域農業の牽引車となることを願って、名づけられた。

大井谷では、99年度から棚田オーナー制度、2000年度からは棚田トラスト制度を導入した。毎年秋に棚田まつりを開き、オーナーやトラスト参加者が駆けつけ、家族で稲刈り





黄金色の稲穂の中で、県内外からオーナーたちが詰めかけた棚田まつり  
(2001年9月16日、島根県柿木村大井谷で)

をしたり、棚田の自然を見守る。2001年9月の棚田まつりには県内外から約700人が集まった。

オーナー制度は、1aの棚田1枚を年36,000円でオーナーとなる。田植え、草取り、収穫の3回の農作業に必ず参加し、収穫した棚田米をすべて持ち帰れる。2001年度は30組がオーナー。島根県が15組でトップだが、次いで広島県9組、山口県6組。トラストは、一口1万円。資金は棚田保全に活用し、代わりに、棚田米5kgの宅配を受けられる。今年度は54人が参加している。島根県19人、広島県12人、大阪府5人、山口県4人、東京都、岡山県、兵庫県、鳥取県各2人など遠くからも加わっている。

大井谷集落は21戸。6戸がサラリーマンなどの非農家で15戸が農家。高齢化率は39.1%（2000年国勢調査）で、村の平均33.4%より高い。高津川の支流である細い大井谷川をはさんで、両側に棚田が広がる。

ところが、この大井谷川が問題になった。1972年の水害で、大井谷川も1級河川に指定されていた。直接支払い制度の対象農地になるには、1haの面的なまとまりのある農地がその要件。だが、農地が1級河川、2級河川、国道、都道府県道で分断されている場合は、原則として「面的なまとまりがある」農地とはみなされない。川にはループ橋がかかっているが、村道で、農道ではなかった。

大井谷集落は大井谷川で分けられると、片側の農地だけでは1haにならない地域が出てきた。それで、集落の25%程度の農地が制度の対象にならないことになった。柿木村は折角、集落が棚田オーナー制度などで協力しあっているのに、対象外の棚田が出てくると「うまくいっていた協力関係がカネで分断されてしまうのは良くない。1年間様子を見よう」（三浦秀史村長）として、村全体が制度の適用を受けることを2000年度は見送った。

2001年度に入り、農水省や県と協議を続けた。ループ橋について、道の草刈りなどの管理を大井谷集落でするという条件で、村の判断で、村道だが、農機具は通るし、管理は地元集落がするので、農業用道路とみなすことにした。それで、全農地が制度の対象になった。

大井谷集落ではやっと制度がスタートした。21戸のうち、6戸の非農家を除いて全農家の15戸が協定に参加した。平均耕作面積は約50aと小さい。みんな兼業農家だ。「助はんどうの会」は、村の補助金年10万円だけでやっていたので、赤字という。そこへ交付金から30万円も回せるので、おお助かりだ」と「助はんどうの会」の会長で、集落協定の書記を務める三浦輝夫さん(53)は話す。

棚田オーナー制度などで、都市住民との交流が生まれた。その効用を三浦さんは「オーナーが来られたときの住民の顔が違う。笑顔になる。所有地に手を入れ、雑草は刈るようになり、景色が良くなった。婦人の方々にはヘビが出ないように気を使って、草を刈っている。負担は多いが、やりがい生まれ、プラス。山奥で暮らしている者ほどこういう活動をしないといけない」と笑う。交付金はその活動費になるわけだ。

耕作放棄地が2カ所あったが、2001年春に、1カ所は田(15a)に、もう1カ所は畑(20a)に戻した。

協定では、将来の目標として、まず「大井谷棚田米」をブランドとして、確立することをあげる。棚田の産米は朝晩の温度差は大きいことから、うまい米とされている。

ブランドとするために、栽培と販売の基準を定めた。品種はコシヒカリで、化学肥料を使わないで、たい肥による土づくりをする。農薬は一切使用しない米と1回限りにする米を作る、などだ。

集落全体としては、棚田で田が小さいことから土地の集積や集落営農が難しい。「助はんどうの会」の事務局長の村上一郎さん(42)は、「集落営農をしたい気持ちはやまやまだが、むずかしい問題が多い。簡単に棚田を作ってあげようという人はいないので、平地の集落営農とは違ったやり方をしないといけない」という。

担い手の定着問題については、「これがこの地域の最大の課題。高校生まで含めると、10人はいるが、継いでくれるのかどうか。棚田の特性を生かして、高付加価値農業をめざしていくという以外ない」と三浦さん。

交付金は、2001年度は157万円の見込み。半分を参加農家に分配する。残りは30万円を「助はんどうの会」に、約40万円を耕作道や水路整備などの棚田地域緊急保全事業の自己負担金に回す。

柿木村では、2001年度に制度の対象の22集落のうち、19集落が協定を結んだ。3集落は傾斜がゆるくて、交付単価が安く、魅力が薄い、リーダー的な世話人がいない、などの理由で結ばなかった、そうだ。交付金総額は約1,000万円の見込み。村特産のクリが2000年度は1.7t、生グリの状態で京都などに出荷され、980万円の販売額となっており、それに匹敵する。

## 5. 島根県の実施状況

島根県では、県農業振興課の調べで、2000年度に制度に取り組んだのは59市町村のうち、ほとんどの54市町村<sup>2)</sup>。国が指定する8つの地域振興立法のうち、沖縄、奄美、小笠原振興の3法は適用がないので、残りの過疎法など5法指定内に47市町村、知事の特認地域として、県中山間地域活性化条例指定地域内などに松江、浜田、安来市、玉湯、斐川、宍道、湖陵町の7市町村が入った。残りの東出雲、八束、加茂、大社町には対象農用地がなく、隠岐の布施村には農業振興地域がなかった。54市町村のうち、安来市、美保関町、柿木村、都万村の4市町村は実施を見送った。

実施対象の農地面積は14,796 haだったが、実際に協定が結ばれたのは11,564 haで、実施率は78.2%にとどまった。これは、「5年間継続という条件が厳しく、耐えられるかという疑問」、「協定にまとめあげるリーダーの不足」が背景にある、と同課はみている。

実施対象の集落数は調べていないものの、協定を結んだ集落は1,283、農業生産法人などとの個別協定が47だった。地目別では、田が約11,000 haで、95.5%を占めた。

協定内容をみると、集落協定は平均16戸が参加し、農地面積は平均8.7 ha。共同取り組み活動費の使い道では、水路・農道の維持管理が一番多く、集落活動報酬、農用地の管理、多面的機能の増進活動の順。農地への取り組みでは、農地法面（のりめん）の定期的な点検・管理がトップ、次いで耕作放棄がされそうな農地の農作業の委託の順。多面的機能の増進活動は、農地周辺の林地の草刈りが一番多く、景観作物の植栽が次ぐ。担い手の定着への取り組みはリーダーやオペレーターを研修などに参加させるが最も多かった。

しかし、リーダーらの養成などへの取り組みを促した協定は少なく、後継者をどうするかについての悩みの大きさをうかがわせている。

交付金の総額は17億4700万円。1集落平均は134万円。県内最高は横田町のある集落で、1,003万円だった。そこでは92人が66 haの農地で協定を結んだ。2001年度は、柿木村などの参加で実施農地が2,000 haほど増え、交付金の総額は20億円を超えるだろう、と県農業振興課はみている。

## 6. 全国の実施状況

全国の2000年度の実施状況は、農水省地域振興課の調べで、対象となる農地を持つ市町村は47都道府県のすべてにわたり、2,158市町村だった<sup>3)</sup>。このうち、実施したのは、1,687市町村で、78.2%だった。協定が締結された農地面積は541,000 haで、対象農地とされる約80万 haの約7割だった、という。

集落協定数は25,621、農業生産法人などの個別協定は498が結ばれた。協定締結面積を地目別にみると、最も多いのは草地で、51%、田の36%、畑10%、採草放牧地3%の順。北海道が協定面積の約5割を占めているのに加えて、そのうち「草地比率の高い草地」が

95%に達しているからだ。都府県では、田が72%を占めている。

集落協定には約488,700人が参加し、1協定平均19.1人だった。農地は平均21ha。共同取り組み活動費の使い道の協定件数では、水路・農道の維持・管理が一番多く、集落活動報酬、多面的機能の増進活動、農用地の管理の順。農地への取り組みでは、農地法面の定期的な点検・管理がトップ、次いで耕作放棄されそうな農地の農作業の委託の順。多面的機能の増進活動は、農地周辺の林地の草刈りがトップ、景観作物の植栽が次ぐ。担い手の定着への取り組みはオペレーター養成のための研修に参加させるが一番多かった。

島根県と比較してみると、全国と違ったのは共同取り組み活動費の使い道で、全国では多面的機能増進活動が協定の73%に盛り込まれ、第3位だったが、島根県は68%で第4位。島根県では、多面的機能増進への活動が全国に比べると、やや弱い傾向を示している。

## 7. 農家は新制度をどう受け止めているか

直接支払い制度について、農水省は2001年6月～7月にかけて、全国で協定に参加した農業者3,000人に郵送でアンケートをした。回答者は90%の2,708人だった<sup>4)</sup>。

その結果を見ると、この制度に参加した理由(複数回答)では、「農業生産活動が継続できるから」が56.1%でトップ、次いで「共同活動の復活や増加により、集落のまとまりが良くなるから」53.3%、「集落に農業の担い手の育成・確保ができるから」はぐーんと低く、20.1%だった。対象農地の基準では、「現行でおおむね妥当」が47.6%、「集落の農地をできるだけ幅広く対象となるようにすべき」39.1%の順。

集落協定の期間は、「現行の5年でおおむね妥当」が53.7%で一番多く、次いで「もっと長期でいい」35.7%。「5年は長い」はわずか8.1%だった。集落協定の活動内容については「現行でおおむね妥当」が52.8%、「水路・農道管理に重点を」が27.4%、「耕作の継続のみに単純化を」12.9%、「多面的機能の増進に重点を」5.2%の順番だった。

交付金の配分では、「現行の集落と農家半分ずつ」が49.1%と一番高く、「個々の農家への配分を多く」は31.3%、「個々の農家のみに配分を」7.6%だった。この制度の継続問題では、「協定に基づく活動が始まって間もないので、何ともいえない」が34.9%あったものの、「集落全体として農業生産活動の継続が可能となるまで続けてほしい」が59.8%を占めた。「農地維持には効果がないので、やめた方がいい」はわずか2.9%にすぎなかった。

農水省の調査であることを割り引いても、新制度と現行の内容が相当支持されているようだ。

## 8. 政策評価の試み

新制度の政策評価は、市町村長が隔年で行い、知事に報告、農水省は報告を受けて、中山間地域振興検討会で効果などを評価するとともに、中山間地域農業をめぐる諸情勢の変化、協定による目標達成に向けての取り組みを反映した農用地の維持・管理の全体的な実

施状況を踏まえて、5年後に制度全体の見直しを行なう。ただし、必要があれば3年後に所要の見直しを行なう、と農水省の実施要領は定めている。

市町村長が評価するにしても、各市町村でばらばらでは困る。そこで、農水省が評価基準を検討している。だが、その作成は2002年にずれ込むそうで、2001年末の現段階では評価といってもむずかしい。

しかし、島根県内の3町村5集落でも、一部に「制度がもう5年早く実施されていたら」といった不満の声はあったものの、これまで実情を説明してきたように、新制度を歓迎する向きが多い。

中でも、交付金が最近のコメの値下がりがある程度カバーしている、と受け止められ、中山間地域での農業維持の励みにつながっているように見える。これは掛合町のコメ生産者のコメ販売の手取り額で見ると、よくわかる。コシヒカリ1等米の手取り額の97年からの推移は下表の通りだ。

掛合町のコシヒカリ1等米の農家手取り額の推移(30kg当たり、円)

JA 雲南掛合支所営農課調べ

	仮 渡 金	清 算 金	補 て ん 金	手取り合計
1997年度	7,800	708		8,508
98年度	8,500	467	410	9,377
99年度	7,750	272	855	8,877
2000年度	7,000		970	7,970
01年度	7,500			

(注) 補てん金は、稲作経営安定対策による補てん金額

98年度と直接支払い制度が始まった2000年度を比較してみよう。仮渡金は農家が農協を通じてコメを販売したときに、仮に支払われる。清算金は実際に販売された場合に仮渡金との差額が清算払いされる。稲作経営安定対策はコメの輸入などで自主流通米の価格変動が稲作経営に与える影響を緩和するため、価格が下落した場合に、生産者拠出と政府の助成による資金から一定の補てん金を98年度から出すようになった。

コメの生産調整を実施している農家の出荷する自主流通米を対象に、過去3カ年の自主流通米価格の平均を基準価格とし、当年産米価格との差額の8割を補てんする。生産者は補てん基準価格の2%を拠出し、政府が6%を助成する。

掛合町ではコシヒカリが作付けの7~8割を占める。10a当たり平均480kgの収量だ、という。10a当たりの手取り平均は98年度は30kgで9,377円だから、150,032円。2000年度は精算金が300円程度の見込みだそうなので、30kgで8,270円なので、132,320円。10aで17,712円減った計算になる。補てん金の25%は生産者拠出金なので、98年度は103円、

2000年度は243円が拠出金。これを差し引くと、実際は17,852円手取りが減ったことになる。

急傾斜地の直接支払い制度で、10a 当たり21,000円の交付金は半分が農家の手取りになるが、残り半分も集落に落ち、共同作業の手間賃などになる。そうすると、最近のコメ価格下落による手取りの減少を交付金が補っている、という農家の実感はほぼ裏付けられるようだ。

戦後のコメ偏重の農政で、中山間地域の兼業農家にとって、一番作りやすい作物はコメになっている。過疎・高齢化に加えて、コメ価格下落で農業すら続けられなくなりそうな中山間地域にとって、直接支払い制度は価格下落を補う形で、営農維持に役立っているように思える。しかし、農水省のアンケートで新制度への参加理由で、「担い手が育成・確保できるから」と答えた人が低かったことや島根県内の5集落の声を聞いても、現状維持にはなっても、将来の展望まで開けるような効果は持ちえないようだ。

また、交付金なので、各集落はかなり自由に使える。実際に、使い方にさまざまな工夫がされており、この点も評価できよう。それにしても、わずか420億円の交付金が中山間地域の人々に多少のヤル気と呼んでいることをみると、公共事業より農業者自身に、あるいは道路やほ場ではなく、人への投資がいかに重要かを思わせる。農政は公共事業偏重から抜け出すべき時期に来ているのではなかろうか。

## 注

- 1) 日本農業研究所編「日本型ディカップリングの研究」所収の佐伯尚美氏の報告、99年。
- 2) 島根県農林水産部農業振興課の2000年度中山間地域等直接支払い制度の実施状況。
- 3) 農水省農村振興局地域振興課の2000年度中山間地域等直接支払い制度の実施状況。
- 4) 農水省統計情報部の中山間地域等直接支払い制度に関する意向調査。

**キーワード** 中山間地域 直接支払い制度 ディカップリング 集落協定 集落営農  
多面的機能の増進 政策評価

(Yoshisuke TAJIMA)